

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS KÖZIGAZGATÁS ÉRTELMEZÉSÉRŐL.

BALÁZS ISTVÁN

Egyetemi tanár (DE ÁJK), tudományos főmunkatárs (MTA TK JTI)

BEVEZETÉS

„A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében” témakörét tárgyaló konferencián történő részvételre szóló felkérőben az alábbiak kerültek kiemelésre.

„Jövőre lesz 10 éve, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatályba lépett. Ez az idő a Ket. sokszori változását, átalakulását jelentette. Tartalma sosem lett kevesebb, mindig csak nőtt, ám a részletkérdések módosítása mellett mindig elmaradt, vagy legalább is háttérbe szorult a szisztematikus és koncepcionális vizsgálat. Ez az évtized egyszersmind hazánk és az Európai Unió kapcsolatának is mérlege: megfelel-e hazánk közigazgatási eljárási környezete - az alapeljárástól a jogorvoslatokon át a végrehajtásig és szankciókig - a mai elvárásoknak, milyen hatással lehet a készülő európai eljárási modelltörvény a magyar eljárásjogra, képes-e az eljárásjog segíteni a gazdaság által diktált fejlődést, kellő összhang van-e az egyes eljárásjogok között? A tárgyban gondolatébresztő tanulmányt a Magyar Jog 2014/10-os számában közöltünk.”¹

Az ennek kapcsán felmerülő alapvető kérdés azonban az, hogy vajon lehet-e a témakört önmagában, szélesebb összefüggései nélkül vizsgálni.

A választ tulajdonképpen már az idézetben jelzett „gondolatébresztő tanulmány” is megadja azzal, hogy az eljárásjogi kérdéseknél szélesebb olyan alapkérdéseket is tárgyal, mint a kormányzás, végrehajtó hatalom és közigazgatás viszonya, vagy a jogforrási rendszer egyes kérdései.

Mi magunk meg szintén azt gondoljuk, hogy az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló kodifikációs munkák² igen előrehaladott stádiuma sokakban ébresztik újra az azzal kapcsolatos régi vitákat, miszerint kialakulóban lenne egy tagállamok feletti egységes

¹ <https://zimbra.unideb.hu/zimbra/#3> 2015 02 15

² VARGA ZS. András; Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. Magyar Jog 2014/10. szám,

európai közigazgatás, mely integrálja a ma még igen sokszínű tagállami közigazgatásokat és perspektivikusan felülírja a ma még jogilag egyértelműen érvényesülő intézményi önállóság elvét. Az ezt az álláspontot osztó szerzők³ mellett vannak olyanok is, akik pedig inkább azt emelik ki, hogy a „föderatív Európa” gondolatának elvetését követően az EU működése megjavításának fő eszköze a meglévő intézmények működésének jobb összehangolása és különösen a végrehajtó funkciókat ellátó igazgatási-közigazgatási struktúra tartozik ide⁴.

Az európai közigazgatási eljárásról szóló EP határozat⁵ és az ez alapján kidolgozott európai közigazgatási eljárási modell-szabályok tervezete⁶ minden esetre - ez utóbbiak felfogását erősítve - nagy lépést jelentenek a kodifikált európai közigazgatási jog megteremtése felé.

Ezzel összefüggő további kérdés az, hogy ez jelenthet-e egyben változást olyan vitatott tartalmú intézmények tartalma esetében, mint maga az „Európai Közigazgatási Térség”, vagy az európai közigazgatás és közigazgatási jog?

Maga a konferencia ténye, továbbá az a tény, hogy az európai közigazgatási eljárási jog még el sem fogadott alapelvi szabályai már hivatkozási alapot jelentenek a folyó hazai közigazgatási reformtörekvéseinkben, így a közigazgatási rendtartás koncepciójában is ezt sejtetik, de azért sok a fenntartás ezzel kapcsolatban.

A tanulmány röviden és az adott kontextusban ezeket a kérdéseket vizsgálja a következő fő problematikák mentén.

- Az Európai Közigazgatási Térség fogalma, összefüggései az európai közigazgatási jog és közigazgatás fogalmával.
- Az európai közigazgatási jog és közigazgatási eljárási jog viszonya.
- Dogmatikai dilemmák
- Közigazgatási integráció a gyakorlatban, europeanizáció és/vagy konvergencia.

³ Lásd erre pl.: TORMA András: „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról”. In.: Sectio Juridica et Politica Miskolc, 2011 Tomus XXIX/2 331-332

⁴ Lásd; Introduction generale, in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, : Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 20

⁵ Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024 (INL))

⁶ www.renual.eu,

1. Az Európai Közigazgatási Térség fogalma, összefüggései az európai közigazgatási jog és közigazgatás fogalmával.

Kiinduló tézisünk⁷ szerint az „Európai Közigazgatási Tér” fogalma és intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az elméleti és a bővítés közigazgatási közpolitikájának keretet adó fogalom tartalmilag a tagországok közigazgatási kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magába, melyek alkalmazása nem kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe. Mégis olyan közös nevezőnek minősül, mely magába foglalja a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálja azok fejlesztését.

Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalma azonban rövid fejlődéstörténete és tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt⁸, melyek eredője a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD SIGMA program által adott önmeghatározás volt.

Ez ugyanis deklarálta, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig - a kor uralkodó neoliberais államfelfogását a közigazgatásban megvalósítani hivatott „Új Közmenedzsmentnek” megfelelően olyan tényezők erősítették, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.⁹

Mindez pedig már az ezredfordulóra oda vezetett, hogy kialakult az ún. „informális közigazgatási *acquis communautaire*-ek” közösségi vívmányok rendszere, mely magába foglal minden olyan Unió-s rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre és a joggyakorlatra az Európai Unió-n belül. Ennek számbavétele, nyomon követése és erősítése pedig azért fontos, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok integráltságának foka határozza meg egy adott tagország részéről azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik. Az europánizáció és a konvergencia így kapcsolódott össze az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmában

⁷ Lásd bővebben; BALÁZS István; Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.) Közigazgatási jog 1.: Fejezetek szakigazgatásaink köréből. Budapest: Complex Wolters Kluwer, 2013. 43-78.

⁸ Lásd pl. Heinrich SIEDENTOPF –Benedikt SPEER; La notion d'espace administratif européen; in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE.; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 300-317

⁹ European Principles for Public Administration, SIGMA PAPERS NR.27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, PARIS, 1999.

Ezzel kapcsolatban azonban több probléma is felmerült, különösen a konvergenciát illetően, mely meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, vagy a konkrét döntések meghozatalánál eleve vitatott volt, főként mert nem alakultak rá ki megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Ezért aztán az Európai Közigazgatási Térség azon teoretikus fogalma, hogy az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent¹⁰, sokak által vált vitatottá már ekkor is, de egyes szerzők¹¹ odáig mennek, hogy az OECD SIGMA által adott fogalom egészét megkérdőjelezték.

Fő kifogásuk pedig az volt, hogy a fogalomban keveredik az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatása valós konvergenciájának folyamata.

A téma szempontjából pedig egyáltalán nem mindegy, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése az egységesülés irányába megy, vagy marad a sokszínűség és csupán azt egyre inkább az euro- kompatibilitás és az ekvivalencia jellemzi.

Az „Európai Közigazgatási Tér” OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele, miszerint az „... magába foglal minden olyan Uniós rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra..”, összefügg az európai közigazgatás és közigazgatási jog létével és fogalmával egyaránt.

Hosszú időn keresztül az 1999-es OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér” fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás az lehetett, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, melyek kívül állnak hatáskörén, így jogilag értelmezhetetlen az informális közösségi vívmányok is a közigazgatásra.

A korabeli jogi helyzet pedig egyértelmű volt, hiszen az alapítói szerződések a közigazgatás kizárólag a tagországok hatáskörébe hagyták.

Az azóta eltelt időben ez az alaphelyzet az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, csak hogy közismerten bejött két új intézmény; az 5. cikk (3)- ban szabályozott szubszidiaritás, a 6. cikk g.) és azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke.

Mindkettő legalizálhatja az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat alapvetően az intézményi önállóság irányába, azonban meglehetősen ellentmondásos módon.¹² Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva

¹⁰ Lásd, mint 8. sz. jegyzet.

¹¹ Danielle BOSSAERT; Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen, Maastricht, 2001.

¹² EUMSZ 197. cikk (1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását - ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen - közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevétele egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

pedig szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

A témakör részleteibe itt most nem elmerülve szükségesnek véljük rögzíteni azt, hogy az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint volt. Éppen ez alapozza meg mind az európai közigazgatási jog és közigazgatás széles értelmezési lehetőségét.

2. Az európai közigazgatási jog fogalma és jelentéstartalma.

Az európai közigazgatási jog fogalma folyamatos és dinamikus változásban van, a vele kapcsolatos viták főként az elmúlt évtizedekben alakultak ki¹³ és nincs benne konszenzus ma sem.

Napjainkban ismert azonban a fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése is, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

A másik szélesebb értelmezés szerint¹⁴ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár kétség kívül a két joganyag eltér egymástól, de e felfogás szerint még is együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalma további problémákat is felvet, a szűk fogalom esetében főként azt, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, azaz a törvényeket végrehajtó jellegűnek, hiszen az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel a különböző ebben résztvevő szervek szerepe is differenciált.

A szélesebb fogalom alapkérdése viszont az, hogy pontosan mit értenek az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normákon?

Ebből a szempontból a kapcsolódáson lehet érteni az Unió jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, de ide sorolható egyesek szerint a nemzeti jog visszahatása is az Unió joganyag létrejöttékor.

Dinamikus viszonyról van tehát szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bíró alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

¹³ Ebből a szempontból meghatározó Jürgen SCHWARZE; Droit administratif européen, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994, Bruxelles.

¹⁴ Lásd; Introduction generale, in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 3-4

Az egész problematikát csak bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése még mára sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az Unió döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az Unió jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

Bár az Unió szervei tekintetében nehéz meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és ilyen módon mely rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek, de abban konszenzus mutatkozik¹⁵, hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetre és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag csakúgy, mint az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tartoznak.

A két egymástól eltérő felfogást illetően azonban azt is meg kell jegyezni, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát ma is mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként kezelik¹⁶.

Ez utóbbi alátámasztására pedig egyik legjobb példa éppen az európai közigazgatási eljárási modell kodifikációja.¹⁷

2.1 . Az európai közigazgatási jog szűk fogalma. ¹⁸

Az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát annak forrásai és elvein keresztül lehet meghatározni. Ennek megfelelően célszerű idézni a fogalom egyik megalkotójának és legismertebb propagálójának meghatározását, miszerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”¹⁹ Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során.

Az általános jogelvek közül ki kell emelni a;

- szubszidiaritás elvét,
- az arányosság elvét,

¹⁵ Paul CRAIG, EU Administratif Law. Oxford University Press, 2006.

¹⁶ Lásd, mint 2. sz. jegyzet

¹⁷ Lásd; VARGA ZS. András; Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. Magyar Jog 2014/10. szám,

¹⁸ Jürgen SCHWARZE; in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 321-329

¹⁹ Lásd; Jürgen SCHWARZE;” Sources of European Administratif Law” in Stephen MARTINS; The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel, Dordrecht/Boston/London, 183

- a törvényesség elvét,
- a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elvét stb.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, alapvető probléma a fragmentált nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható elveket kinyerni.

Mégis kimutatható az egyes alkalmazott jogelvek esetében azoknak a nagy közigazgatási rendszerek által inspirált jellege, így különösen a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az európai közigazgatási jog kodifikációját nehezíti az a körülmény, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt és nincs is arra politikai és intézményes szándék, hogy ez változzon.

Mindez pedig felértékeli az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bíró alkotta jog érvényesülését.

Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban sokáig nagyobb perspektíva mutatkozott, mint az általános, így pl. az eljárási szabályozásban, míg mára ez a helyzet változni látszik.

Az Uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját Uniós intézményrendszer kialakítása jó példa erre, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

Ha tételesen számba vesszük ezeket a területeket, akkor egy sajátos tipológiával találkozhatunk²⁰ az európai közigazgatás tekintetében.

Eszerint megkülönböztethetünk:

- közvetlen igazgatást,
- közvetett igazgatást és
- együttes igazgatást.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Ezek a szervek alapvetően Uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, Uniós költségvetésből működnek és Uniós köztisztviselőkkel működnek, aktsaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az Uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai.

²⁰ Jacques ZILLER; Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE.; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 235-244

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem feltétlen jelent egy önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

Az együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé. Az ilyen típusú szervek Unión belüli kialakulása egyes szerzők²¹ szerint figyelemre méltó párhuzamosságokat mutat azonban a különböző típusú ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, itt is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok megfelelő önállósággal, később független szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthető, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket látnak el. E szervek elsősorban nem végrehajtó jellegű feladatokat végeznek, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéseket, a „végrehajtás”²² inkább normatív feladatát.

Mindez azt is jelenti, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a párhuzamos és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közigazgatás bővített fogalmát és koncepcióját vallók teóriájukat erre építik, mely egye részlekedéseivel a következő pontban foglalkozunk.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezésének követői azonban a bővülő, a közvetlen Uniós szervekkel, mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében és helyette a bíró alkotta jog térhódításában bíznak.

Ebből következik az is, hogy álláspontjuk szerint a közösségi közigazgatási jog és tagállami jog egymásra hatásának elismerése sem eredményezheti a két terület különállásának elmosódását, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt még kivételesen sem. Az alapvető felfogásbeli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

²¹ PL. Claudio FRANCHINI; Les notions d'administration indirecte de coadministration. in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE.; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 246-250

²² Lásd mint előző jegyzet; 246 pp.

2.2 Az európai közigazgatási jog fogalmának bővülése.

Az előző pontban már felvázolásra került az a dimenzió, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint.

Eszerint a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt együttes igazgatássá válnak. Ebben a viszonyrendszerben pedig az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet²³ is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Unió elveivel.

Ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtásában, ahol az Unió szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat egy funkcionális munka és felelősség megosztás alapján.

A kérdés persze az, hogy az Unió ügynökségek stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörei mennyire klasszikus közigazgatási szerepkörök?

A másik ilyen alapkérdés pedig az, hogy az együttes igazgatás nem eredményezi-e közös közigazgatás kialakulását?

A közvetlen Unió közigazgatás legfontosabb szervtípusai az 1990-es évek közepétől gyors ütemben szaporodó Európai Ügynökségek.

3. Az európai közigazgatásról

3.1 A közvetlen európai közigazgatás

A közvetlen európai közigazgatással kapcsolatban több fontos kérdés is felvethető. Az egyik mára már egyre aktuálisabban felmerülő kérdés az, hogy ezek mennyire feleltethetők meg a tagországok közigazgatási szerveinek és ennek kapcsán az Unió szervei miként viszonyulnak az alapvető hatalmi ágakhoz és funkciókhoz?

A másik ilyen kérdés, hogy milyen közigazgatási osztályozás lehetséges az Unió egyes közigazgatásinak minősíthető tevékenységei és az azt végző szervek közt? Az e körben elterjedt közvetlen, közvetett és együttes²⁴ igazgatás, mint felosztás mennyiben alkalmazható napjainkban és melyek ennek normatív alapjai?

²³ pl. C-224/97 Ciola ügy.

²⁴ Jacques ZILLER; Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, : Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 235-245

Ebből a szempontból a közvetlen európai közigazgatás jogi alapjait, illetve az erre alapuló jogalkalmazási felhatalmazást az EUMSZ 298.cikke²⁵ meglátásunk szerint egyértelműen megteremtette, ha e szerveket igazgatási szerveknek tekintjük. Ezek közül azonban nem mindegyik azonosítható be közigazgatási szervnek. A tisztán idesorolható szervek tekintetében is azonnal felmerülő kérdés azok viszonya a tagországi közigazgatási szervekkel abban a tekintetben, hogy annak lényegi eleme egy együttes igazgatást jelentő föderalizmusban, vagy inkább funkcionalizmusban ragadható meg? A közvetlen európai közigazgatás viszonya a tagállami közigazgatásra ennek függvényében a decentralizáció és/vagy inkább a kooperáció? A kérdés tisztázásához azonban vissza kell kanyarodni kissé e szervek igazgatási, vagy közigazgatási jellegéhez. Ahogy az már említésre került, a közvetlen igazgatásba sorolt szerveknek igen változatos a megjelenési formája,²⁶ így makró nézőpontból politikai ügynökségek, végrehajtó ügynökségek és egyéb szervek különböztethetők meg.

Ezek közül azonban - amennyiben ragaszkodunk, a tagországi közigazgatásokkal mindenáron történő analógiához- problémamentesen egyik kategóriába tartozó szervek összességét sem tudjuk egyértelműen közigazgatási jellegűnek minősíteni. Példaképpen nagy biztonsággal állítható az, hogy a politikai ügynökségek közül az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), vagy az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (EUROJUST) nem tartoznak ide.

Az egyéb szervek közé tartozó közös kül- és biztonságpolitikai ügynökségek közül az Európai Unió Műholdközpontja (EUSC), vagy az EURATOM ügynökségei közül a Fúziós energia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás (Fusion for Energy) megint csak nem sorolható a közigazgatási szervek kategóriájába. Így aztán a végrehajtó ügynökségek viszonylag szűk köre az, ami ide tartozhat, miközben az EUMSZ 298.cikke mindet ide sorolja, illetve nem tesz különbséget. Nem jobb a helyzet az európai közigazgatási eljárás szabályozási tervezetének kidolgozására felhatalmazást adó EP felhatalmazással²⁷ sem.

Mindezekre tekintettel, nagy valószínűséggel állíthatjuk azt, hogy az Unió úgynevezett közvetlen igazgatási szervei nem azonosíthatók automatikusan a tagországi közigazgatási szervekkel, így az eljárásjogi szabályozásuk sem minősíthető pusztán csak közigazgatásinak.

²⁵298.cikk (1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.(2) A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács - rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben - rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.

²⁶ Edoardo CHITI; Les agences , l'administration indirecte et l'administration. in in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007,Bruxelles, 267-283

²⁷ P7TA (2013)0004, Droit de la procédure administrative de l'Union européenne

Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne

(2012/2024(INL)) "... Le règlement devrait s'appliquer aux institutions, organes, bureaux et agences de l'Union (ciaprès dénommés "administration de l'Union") dans leurs relations avec le public. Son champ d'application devrait par conséquent se limiter à l'administration directe...

3.2 A közvetett európai közigazgatás

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagországok közigazgatása, mellyel kapcsolatban leggyakrabban felmerülő kérdés az, hogy valóban igazolható-e a tagállami közigazgatások harmonizációja az europanizálódás irányába?²⁸ Az „eurponizálódás” alatt itt azt értjük, amikor valamilyen közös és főként önkéntes európai mintakövetés történik a tagországok részéről, így szűkebb témakörünk szempontjából az EU által adott elvek, ajánlások, illetve a legjobb gyakorlatok hatnak a tagországok közigazgatására. Ehhez képest az „europanizáció” ennél erősebb fogalom és viszony, melyben az EU szerveinek döntései, illetve ezek közül a jogi eszközökben előírtak kötelezően hatnak a tagországok közigazgatására az egységesülés irányába.

Alapvető kérdés e körben az, hogy vajon egy olyan fejlődésnek lehetünk-e tanúi, mely a tagállami közigazgatás egységesülése irányába hat, vagy erről meggyőző tények nem állnak rendelkezésre?

A válaszhoz előbb azt szükséges rögzíteni, hogy vajon a tagállamok közigazgatását alapvetően a diverzifikáció, vagy egységesülés jellemzi-e?

Ha pedig a válasz az egységesülés felé billen, akkor az valóban az europanizálódás, illetve europanizáció hatása, vagy inkább a globalizációé?

Ebben a körben az NPM által inspirált üzleti modellek közigazgatási alkalmazására, ezen belül pedig az agencifikációra szoktak leginkább hivatkozni²⁹, kiemelve uniós hatásként a független szabályozó hatóságoknak az európai ügynökségek példájára történő elszaporodását.

Csak hogy az Európai Unió sokáig egyáltalában nem rendelkezett semmilyen közigazgatást vizsgáló és pláne egységes szemléletet terjesztő intézményrendszerrel, és amikor illet a keleti bővítés folyamatában létrehozni kényszerült, akkor is ezt az OECD-re bízta a ma is működő SIGMA program³⁰ keretében.

Ehhez képest a saját intézményként legrégebben működő Európai Közigazgatási Intézet³¹ eredetileg elsősorban az Unió saját köztisztviselőinek továbbképzését végezte és bár szerepe folyamatosan bővülő a tagországok köztisztviselői felé, de áttörést szűk keresztmetszetével nem hozott, csak úgy, mint a tagországok közigazgatási együttműködését szolgáló EUPAN³² sem.

²⁸ TORMA András: „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról”. In.; Sectio Juridica et Politica Miskolc, 2011 Tomus XXIX/2 315

²⁹ Lásd; GAJDUSCHEK György: A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból. In. SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex kiadó, Budapest, 2011.

³⁰ Lásd bővebben: <http://www.oecd.org/site/sigma>

³¹ European Institute of Public Administration, lásd bővebben; <http://www.eipa.eu/>

³² <http://www.eupan.eu/>

Ezeknek a szerveknek bizonyára fontos és kimutatható a hatása a tagországok közigazgatására, de legalább annyira fontos a tagországok közigazgatásának hatása az uniós igazgatásra. Az interaktivitást nem lebecsülve még is úgy véljük, hogy a globalizációnak nagyobb hatása mutatható ki a tagországok közigazgatására elsősorban az OECD közvetítésével³³ a mai napig, mint az összes uniós intézménynek együtt véve hozzá téve mindjárt, hogy az Unió tagországai persze egyben OECD tagországok is.

Az NPM neoliberális irányvonalának térvesztésével azonban már az ezen az alapon történő mérsékelt egységesülés hatásai sem mérhetők azzal, hogy a kontinentális európai térben azok amúgy is csak szerény mértékben érvényesültek.

Kétségtelen tény azonban az, hogy az elmúlt években megváltozott az Európai Közigazgatási Térség eredeti fogalma és tartalma³⁴ egyaránt a korábbi informális közösségi vívmányokra épülő és a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitást a leendő új tagországok számára építő jellegéhez képest.³⁵

A változások jogi alapjait az EUSZ 4-5-6 cikkei és az EUMSZ 197. cikke teremti meg, melyekre később térünk vissza. A jó közigazgatáshoz való jog, a közigazgatási együttműködési kötelezettség és a szubszidiaritás elveinek alkalmazása ugyan nem törli meg az intézményi önállóság elvét és főként nem teremt alapot a tagországok közigazgatására vonatkozó közvetlen jogi szabályozásra, de elégséges alapot teremt az utóbbi időben terjedőben lévő lopakodó jogalkotáshoz és az ezt segítő értelmezési kísérletekhez. Az egyre erősödő jelenség hatásaiban nem lebecsülendő, de nem is jelenti a konvergencia egyértelmű jelenlétét a közigazgatásban egész egyszerűen azért, mert a tagországok nem csupán tagországok feletti szupra-államot nem akarnak, hanem ilyen közigazgatást sem.

3.3 Együttes igazgatás az Európai Unióban

Az együttes igazgatás kategóriája az, mely a vonatkozó uniós szabályozás az EUMSZ 197. cikke alapján, miszerint” (1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását - ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen - közös érdekű ügynek kell tekinteni. (2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevétele egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. (3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az

³³ Lásd forrásként; <http://www.oecd.org/governance/>

³⁴ Heinrich SIEDENTOPF –Benedikt SPEER; La notion d’espace administratif européen; in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE; Droit Administratif Européen. Bruylant, 2007, Bruxelles, 300-317

³⁵ Lásd; Demetrios ARGYRIADES - Gérard TMSIT; Moving Beyond the Crisis : Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise : un Espace Administratif Commun. Collection : Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui, Edition Bruylant, 2013, Bruxelles.

uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek”.

A fontossága miatt szövegközileg idézett rendelkezések miatt azonban joggal vetődik fel az a kérdés, hogy az együttes igazgatás önálló kategória, vagy csupán a közvetlen és közvetett közigazgatás koordinációs mechanizmusa?³⁶

Ha közelebbről megvizsgáljuk ennek főbb alkalmazási területeit különösen a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika területén, akkor inkább hajolhatunk a koordinációs mechanizmus válaszára, mivel közös döntések hozatalára nem kerül sor. Következményei tekintetében azonban joggal merül fel az a további kérdés, hogy az európai közigazgatás fejlődése szempontjából a párhuzamos és/vagy plurális rendszerek irányába történik-e a terjeszkedés és vajon a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is?

A vázolt jogi keretek közt a koordinációs mechanizmuson felüli további hatásköri terjeszkedésre nem lehetne mód még a szubszidiaritás elvének kiterjesztő értelmezése mellett sem. Ugyanakkor ezen a téren van a legnagyobb törekvés, ebből adódóan vita is arról, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog meddig terjedhet a tagállami közigazgatás felépítésének és működésének egyébként védett területére történő behatolás³⁷. Az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet³⁸ I-1.cikke intézményesítené ezt a lehetőséget azzal, hogy persze ennek jogi feltételeit az EUSZ-ben egyértelműen meg kell teremteni, azonban vannak egyre nagyobb számban olyanok, akik ezt inkább már adottnak veszik.³⁹

4. Az európai (köz) igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatása

Az európai (köz) igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatása tekintetében felmerülő alapkérdés az, hogy a fejlődési tendenciák eredményeként létrejöhet-e a két terület különállásának elmosódása?

A válasz perspektivikusan is csak nemleges lehet, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza és csak kivételes napjainkban a közvetlenül érvényesülő uniós jog a közigazgatást érintően még az anyagi jog tekintetében is. A két jog összeolvadása elkerülésének garanciája azonban az, hogy az európai közvetlen igazgatás az európai jogot alkalmazza, a nemzetit nem, így mindig lesznek a két minőségében is eltérő joganyag közt különbségek az alkalmazás tekintetében, ezért egységes jogról nem beszélhetünk.

³⁶ ZILLER i.m. 235-245

³⁷ VARGA ZS i.m. 546

³⁸ http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf, 2015 03 23

³⁹ TORMA i.m.. 331

További különbség az is, hogy a jelenlegi európai közigazgatási jog tárgya lényegesen kiterjedtebb, mint a különböző jog és közigazgatási rendszerekhez tartozó tagországi közigazgatási jogé. Az európai közigazgatási jog mindkét értelmezési lehetőségénél ott van „a közigazgatási jognak minősíthető” rész, mint feltétel, így mindig esetenként kell vizsgálni, hogy mi az. Az intézményi jogállás sajátosságaiból eredő bizonytalanság miatt állandóan felmerülő kérdés az, hogy mi az igazgatásra és mi a közigazgatásra irányuló anyagi, alaki és szervezeti jog. Ennek a vizsgálatnak a dinamikája hat arra is, hogy a jövőben hogy alakul az európai közigazgatási jog szűk és a tág értelmezése.

Mindeközben aligha vitatható az európai (köz) igazgatási jog és a tagországi jog folyamatos egymásra hatása formális és informális értelemben egyaránt.⁴⁰

Az EU hatékonyabb működése e befolyás kiterjesztését igényelné a jelenlegi jogi keretek tág értelmezése mentén, amit a tagországok kormányai az elvi fenntartások mellett a gyakorlatban sem támogatnak, miközben gyakran közös érdekeik ellen hatnak.

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a jogállamiság talaján álló EU-ban nem támogatható és nem is nézhető el a kiterjesztő értelmezés lopakodó térhódítása.

Az európai közigazgatás és közigazgatási jog körüli vitáknak ez az alapkérdése, melyet közös akaratra épülő adekvát intézményi megoldással lehet megoldani.

5. Konklúziók

A témakör tárgyalását záró konklúziók tézisszerű ismertetése előtt célszerű emlékeztetni arra, hogy ez az írás egy konferencia előadásának háttéranyaga, mely terjedelme-különösen a téma bonyolultságához képest- erősen limitált.

Mindezekre tekintettel az egyes állítások mögötti érvelések sem mindig lehetnek kellően alátámasztottak, ezek ellensúlyozására szolgálnak a terjedelemhez képest nagy számban jelen lévő jegyzetek és hivatkozások, ami összességében nem könnyíti meg a mondanivaló értelmezhetőségét.

Mindezekre tekintettel, vagy éppen ellenére állapíthatjuk meg a következőket;

- Az európai (köz)igazgatás és (köz)igazgatási jog alapjaiban eltér a tagállamok hasonló intézményeitől, mert az EU nem szupraállam a tagállamok felett. Ebből kifolyólag nem is alakulhattak ki az alapvető államhatalmi ágaknak és funkcióknak megfelelő szervei, intézményei. Az alapítói szerződésekből következő célok és eszközök határozzák meg a felépítés és működés elemeit, melyek egyben keretül is szolgálnak az Unió cselekvési lehetőségeinek.

⁴⁰ Ez utóbbira jó példa az, hogy az eljárási modelltörvény (rendelet) tervezete több helyen is hivatkozási alap a magyar közigazgatási eljárásjog újrászabályozását tartalmazó koncepció tervezetében.

- Mindezekből kiindulva nem is célszerű arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az Unió szerveit a tagállami szerveknek. Ha még is ilyen kísérleteket teszünk, akkor előbb, vagy utóbb, de elméletileg is nehezen feloldható ellentmondásokkal találkozunk⁴¹. A tudománynak természetesen feladata ezek feloldásában történő közreműködés, amihez viszont nem lényegtelen, hogy milyen hipotézisekből indul ki.
- A témakörünk szempontjából hipotézisünk az, hogy a kényszerű megfeleltetés helyett abból célszerű kiindulni, hogy a jelenlegi jogi keretek közt az Unió szervei sui generis intézmények a maguk sajátosságaiból adódó törvényszerűségeikkel,
- Mindezek elfogadásával is tényként ismerhető el az, hogy jelentős kölcsönhatás van az EU igazgatási joga és intézményei valamint a tagállamok állami szervei, így közigazgatása közt, de a jelenlegi jogi keretek közt-különösen a közigazgatás szintjén-ez főként csak az elvek szintjén valósul meg.
- Ennek logikus következménye az, hogy nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról és annak egységes tételes jogáról sem.
- Az EUSZ 6. és az EUMSZ 197. cikkei ennek nem is teremtik meg jelenleg a jogi alapjait, de ez a jövőben változhat a tagállamok közös akarata alapján.
- A közös európai közigazgatás és annak joga megteremtésének folyamatában ennek egy fontos állomása az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet és különösen annak további sorsa.
- A tervezet maga is rögzíti azt, hogy a kutatók által készített anyag nem azonos a rendelettervezettel, hanem „innovatív kodifikációval” annak elkészítéséhez ad bőséges muníciót az Unió megfelelő szervei felé.⁴²
- Az „innovatív kodifikációs” anyag hat fejezete 318 oldalon ezen túlmenően is fontos a különböző jog-és közigazgatási rendszerek közti egységes fogalmi, dogmatikai keretek keresése szempontjából és ezzel az európai közigazgatási jogtudomány fejlődése oldaláról egyaránt. Hazai kutatásaink és a felsőoktatás tekintetében ez különösen fontos, mivel az európai közigazgatás és annak joga eddig nem kapott jelentőségének megfelelő figyelmet.

⁴¹ VARGA ZS i.m. 555

⁴² ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014, Version for online publication, Executive summary of the introduction 18